de Rechtspraak

TOELICHTING OP DE BUSINESSCASE VAN HET PROGRAMMA KWALITEIT EN INNOVATIE

I Inleiding

In een gezamenlijk programma wordt door het ministerie van Veiligheid & Justitie en door de Rechtspraak hard gewerkt aan het programma Kwaliteit en Innovatie van de rechtspraak. Het programma omvat niet alleen wetvoorstellen op het terrein van de civiele en bestuursrechtspraak, en vernieuwing van de toezichthoudende taken van gerechten en vernieuwing van de strafrechtspraak, maar ook aanpassing van de werkprocessen, de organisatie, de IT en de cultuur. Als onderdeel van de programmabeheersing maakt de Raad voor de rechtspraak gebruik van het instrument van de business case, waarmee de maatschappelijke kosten en baten en de kosten en baten voor de Rechtspraak van het programma KEI inzichtelijk worden gemaakt. Deze business case wordt periodiek herijkt. De oorspronkelijke business case dateert van juni 2013 en had het karakter van een eerste inventarisatie. De herijking die nu voor ligt geeft een veel beter inzicht in de omvang van het programma KEI, de daarmee gemoeide kosten en de opbrengsten.

II Vooraf

Voordat in deze toelichting nader wordt ingegaan op de herijking van de business case wordt een aantal bijzonderheden benoemd.
Ten eerste moet opgemerkt worden dat de business case KEI en de herijking documenten voor intern gebruik zijn en in opdracht van de Raad door de Boston Consulting Group (BCG) zijn opgesteld. Ook is de business case KEI veel meer een kosten baten analyse van de onvermijdelijke digitalisering, dan een klassieke business case op basis waarvan een (eenvoudige) investeringsbeslissing wordt genomen. Bovendien is het van belang te benadrukken dat KEI geen IT-project is in enge zin, maar een programma waarin onderkend wordt dat investeringen in de organisatie en de cultuur noodzakelijk zijn om de noodzakelijke digitalisering een succes te maken. Daarnaast is de scope van het programma KEI uitgebreid in de afgelopen anderhalf jaar; de investeringen voor eKanton, straf en toezicht zijn binnen het programma gebracht. En is nu veel beter inzicht in welke investeringen noodzakelijk zijn en welke kosten daaraan verbonden zijn.
Tot slot nog twee punten waarmee rekening moet worden gehouden bij het lezen en beoordelen van de herijkte business case. Ten eerste, het saldo van baten en lasten zoals dat uit de herijkte business case blijkt, vertaalt zich niet direct in een beslag op de begroting. De bedragen voor de 2013 en 2014 zijn al in de begroting van de Rechtspraak geabsorbeerd. En in de begroting van de Rechtspraak is meerjarig met een deel van de kosten rekening gehouden. Ten tweede, bij het bepalen van de kosten en baten is rekening gehouden met de meest recente planning van de inwerkingtreding van de wetsvoorstellen. Dit heeft ook invloed op de realisatie van de reeds ingeboekte ombuiging in 2016 (€ 32 mln.).

III: Toelichting op het verschil tussen initiële business case en de huidige herijking

Een betere dienstverlening aan de samenleving bieden door snelle, eenvoudige en digitale procedures, dat is het doel van KEI. Een bijkomend effect van KEI is dat de Rechtspraak efficiënter kan gaan werken, wat leidt tot kostenbesparing.
De uitvoering van het programma KEI moet uiteindelijk leiden tot een verhoging van de tevredenheid over de kwaliteit van de rechtspraak onder rechtzoekenden en ketenpartners. En rechters moeten rechters in staat gesteld worden aan (complexe) zaken de aandacht te geven die deze behoeven.

de Rechtspraak

De verschillen tussen de initiële business case (uit 2013) en de huidige herijking zijn op het eerste gezicht aanzienlijk, maar goed verklaarbaar. Achteraf bezien is de eerste business case uit 2013, zoals reeds aangegeven, meer te beschouwen als een verkenning.

De eerste business case van juni 2013 gaf het volgende beeld:

1. Voor doelen KEI: structurele maatschappelijke baten € 217 mln./jaar
2. Beoogd neveneffect (invulling bezuiniging): € 55 mln./jaar
3. Kosten: € 60 mln. voor de duur van het programma

De herijkte business case van december 2014 geeft het volgende beeld:

1. Doelen KEI: Jaarlijkse maatschappelijke baten met ~€50M gestegen naar € 266 mln. (zie bijlage voor een nadere toelichting).
2. Beoogd neveneffect: netto jaarlijkse opbrengst (2020) Rechtspraak is vrijwel gelijk gebleven: € 54 mln.
3. Kosten:
   a. eenmalige uitgaven zijn gestegen met € 140 mln.
   b. investeringen voor IT-randvoorwaarden (o.a. digitale zittingszalen) bedragen ca. € 55 mln. en leiden tot € 11 mln. aan structurele kosten.

De aanpassing van de eenmalige investeringen wordt veroorzaakt door een aantal factoren. Ten eerste zijn na de initiële businesscase aan het programma KEI al eerder geplande projecten toegevoegd (Straf, eKanton en Toezicht: € 23 mln). Daarnaast hebben we na de keuze om de ontwikkeling in eigen beheer uit te voeren, nu een beter inzicht in de benodigde IT-investeringen o.b.v. Masterplan (€ 22 mln.). Ten derde zijn, om de omvangrijke reorganisatie en de brede cultuurverandering in goede banen te leiden de 15 lokale implementatieteams versterkt en is het centrale programma robuuster gemaakt. De lokale implementatieteams bestaan naast een projectleider, uit HR-, IT- verander- en communicatiedeskundigen. De kosten voor de teams zijn berekend voor 3 jaar per gerecht. De gerechten hebben de keuze om een team part-time, en zo langer tegen dezelfde kosten aan te stellen. De kosten bedragen in totaal ongeveer € 9 mln. per jaar (2015-2018). Een programma van deze omvang en met dit belang vraagt een stevige centrale sturing. Het programma dat gestart is in 2013 loopt inmiddels 3 jaar langer door tot 2020. Voor de in totaal 7 jaar dat het hele KEI-programma loopt worden gemiddeld ongeveer € 8 mln. per jaar begroot voor programma- en projectmanagement, en voor opleiding- en implementatiekosten. Als laatste factor is rekening gehouden met hogere reorganisatiekosten voor onder meer mobiliteit-, reorganisatie en communicatiekosten a.g.v. 'Van Werk Naar Werk-beleid' (€ 19 mln.).

De Netto Contante Waarde (NCW) voor de Rechtspraak in de periode 2013- 2040 is sterk positief: € 240-300 mln. De NCW voor de maatschappij in diezelfde periode bedraagt zelfs € 2,8 mld. Investeringen zijn na 7 jaar terugverdiend

IV: Vertaling business case naar de begroting van de Rechtspraak

Om een goed beeld te krijgen wat de impact is van de herijkte business case op de begroting van de Rechtspraak is het zaak om de cijfers van de business case in kastermen te herleiden naar de baten-lastensystematiek van de Rechtspraakbegroting. Dit betekent met name dat rekening gehouden is met de rente en afschrijving voor de digitale zittingszaal i.p.v. het investeringsbedrag. In tabel 1 zijn de kosten en de besparingen bij de Rechtspraak in de periode 2013-2020 weergegeven. Op de korte termijn is in baten/lastentermen voor KEI in totaal € 53 mln. nodig in 2015, € 56 mln. in 2016 en in 2017 per saldo € 43 mln.

de Rechtspraak

Toerekening kosten en baten aan de wetsvoorstellen civiel en bestuur
Uit de eerste business case KEI van juni 2013 was de inschatting dat de gevolgen van KEI voor de personele kosten voor ruim 70% betrekking hadden op de rechtsgebieden civiel en bestuur; de inschatting was dat de overige 30% van de kosten waren toe te rekenen aan de rechtsgebieden toezicht en straf.[1] Verondersteld mag worden dat alle kosten en baten in de herijkte business cases verdeeld mogen worden in deze verhouding.

Tabel 1 Kosten en besparingen KEI voor Rechtspraak

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Structurele kosten:									
Personeelskosten[2]	-	-	-	-	- 7	- 19	- 47	- 51	n.v.t.
IT-kosten[3]	-	2	7	13	17	17	12	12	n.v.t.
Huisvesting en papier	-	-	-	-	- 2	- 9	- 12	- 15	n.v.t.
Totaal structurele kosten	**-**	**2**	**7**	**13**	**8**	**-11**	**- 47**	**- 54**	n.v.t.
Noodzakelijk incidentele investeringen:									
IT[4]	7	15	26	19	10	2	-	-	79
implementatiekosten[5]	6	9	20	24	25	22	10	2	118
Totaal incidenteel									**197**

De totale incidentele investeringskosten in het programma KEI bedragen in de periode 2013-2020 circa € 200 mln. Dit bedrag betekent niet direct in zijn volle omvang een overschrijding op de Rechtspraakbegroting de komende jaren. Andersom geredeneerd zou stoppen met het KEI-programma ook niet betekenen dat direct € 200 mln. 'over' blijft op de Rechtspraakbegroting. Een deel van de investeringskosten voor KEI is reeds gerealiseerd en dus binnen de begroting van de Rechtspraak geabsorbeerd (€ 40 mln. in 2013 en 2014). Ook voor de jaren 2015-2018 zijn al bedragen op de begroting van de Rechtspraak gereserveerd voor een deel van de kosten.
Naast de incidentele investeringskosten zijn er structurele besparingen in de vorm van per saldo lagere kosten door KEI. Vanaf 2018 overtreffen de besparingen op de kosten voor personeel, huisvesting en papier de structurele IT-kosten. De besparing loopt op naar € 54 mln. per jaar vanaf 2020.

---

[1] Besparing AO 41 mln. (30 mln. civiel en bestuur; 11 mln. straf en toezicht) besparing JO 13 mln. (9 mln. civiel en bestuur; 4 mln. straf en toezicht). Totaal dus 54 mln. besparingen waarvan 72% civiel en bestuur). Blz. 166/167 eindrapportage validatie en advies, 25 juni 2013.
[2] Besparing juridische ondersteuning (JO) en administratieve ondersteuning (AO) en BV -/- misgelopen AO besparing en inzet extra rechters voor zware zaken. NB: in de herijkte business case worden de extra rechters niet doorgerekend maar wel genoemd. 6 mln. van de JO-besparing wordt gebruikt om rechters zware zaken af te laten doen was de stelling in de eerste business case.
[3] De structurele IT-kosten op blz. 28 van het BCG-rapport aangevuld met het saldo van (de overige jaarlijkse kosten -/- de jaarlijkse baten) op blz. 29. Deze overige jaarlijkse kosten zijn verhoogd met de rente en afschrijvingskosten ten gevolge van leningen voor de digitale zittingszalen (lokale it-randvoorwaarden; deze eenmalige investeringskosten vallen dus weg, blz. 40)
[4] Blz. 28
[5] Het totaal van centrale kosten, lokale kosten en reorganisatie- en mobiliteitskosten.

de Rechtspraak

Het programma KEI omvat meer dan de wetsvoorstellen, die betrekking hebben op de civiele en bestuursrechtspraak. Ook de vernieuwing van de manier waarop de gerechten hun toezichthoudende taken (bij o.m. insolventies, beschermingsbewind en curatele) vervullen en de implementatie van de vernieuwingen op het gebied van de strafrechtspraak maken onderdeel uit van het programma KEI.
De maatschappelijke baten ad € 270 mln. kunnen naar de mening van de Raad volledig aan de wetsvoorstellen civiel en bestuur worden toegerekend.

Een deel van de kosten en baten die bij de Rechtspraak zelf vallen, zijn het gevolg van specifiek de wetsvoorstellen. Een ander deel van de kosten en baten is toe te rekenen aan de rechtsgebieden toezicht en straf.
In de herijkte business case zijn de personele gevolgen van KEI niet uitgesplist naar rechtsgebied. In de eerste business case vond deze uitsplitsing wél plaats. Daaruit bleek dat de gevolgen van KEI voor de personele kosten voor ruim 70% betrekking hadden op de rechtsgebieden civiel en bestuur; de overige 30% van de kosten op de rechtsgebieden toezicht en straf. Verondersteld mag worden dat alle kosten en baten in de herijkte businesscases verdeeld mogen worden in deze verhouding.
Dit uitgangspunt leidt tot de conclusie dat de wetsvoorstellen besparingen met zich meebrengen die oplopen tot € 38 mln. in 2020 en in de periode 2013-2020 een totaalbedrag aan investeringen vergen ad. € 140 mln. (gemiddeld € 17 mln. per jaar)

In de huidige begroting van de Rechtspraak is dus al een groot deel van de kosten voor KEI gereserveerd. Daarnaast is met ingang van 2016 een efficiencytaakstelling ingeboekt (€ 32 mln.). In tabel 2 wordt inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen van KEI zijn voor de huidige begroting van de Rechtspraak.

Tabel 2. Gevolgen KEI (x 1 mln. euro)

	2013	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*
Business case KEI	13	26	53	56	43	41	-37	-52
Niet door KEI ingevulde efficiencytaakstelling				32	32	4		
Totale problematiek	13	26	53	88	75	45	-37	-52
Dekking reguliere exploitatie/eigen vermogen	-13	-26	-37,5	-35	-31	-31		
Alternatieve invulling efficiencytaakstelling				-10	-10	-4		
Gevolgen KEI	0	0	15,5	43	34	10	-37	-52

V: Beheersing
Voor de beheersing van het programma is een strak auditprogramma opgezet. In dit auditprogramma zijn interne en externe audits, alsmede gateway reviews opgenomen.

de Rechtspraak

BIJLAGE bij toelichting businesscase programma KEI

Maatschappelijke baten van doorlooptijdverkorting

Rechtszaken leiden voor de duur van de procedures vaak tot opschorting van (economische) activiteiten en meer algemeen tot onzekerheid voor partijen en andere belanghebbenden. Hiermee zijn belangrijke maatschappelijke kosten gemoeid. Rendabele investeringen moeten worden uitgesteld en bedrijven moeten kapitaal op zij zetten om eventuele voor hen nadelige rechterlijke uitspraken op te kunnen vangen. Naarmate zaken sneller verlopen, zijn de maatschappelijke kosten lager. Of wel: verkorting van doorlooptijden heeft belangrijke baten. Deze verkorting wordt mogelijk gemaakt door het nieuwe procesrecht: vereenvoudiging en digitalisering van procedures en meer regiemogelijkheden voor de rechter. Het doel is te komen tot een verkorting van de bodemprocedures civiel en bestuur met 40%. Deze doelstelling is ambitieus, maar wordt haalbaar geacht.

In de business case KEI worden de maatschappelijke baten van deze verkorting van de doorlooptijden geschat op basis van de totale financiële belangen die in geding zijn. Het totale belang van alle zaken op tegenspraak wordt voor 2013 geschat op circa 20 mld euro (of wel 3,2% van het BBP). Hierbij is geen rekening gehouden met zaken die geen financiële claim behelzen. De baten worden berekend door over dit bedrag de vermeden cost of capital (7%) te rekenen over iedere dag dat procedures korter worden. Het gaat dan om een besparing in de orde van 225 mln euro per jaar. Deze methode van berekening is door het ministerie van Justitie ontwikkeld[6]. Sinds die studie zijn betrouwbaarder gegevens beschikbaar gekomen[7].

Benadrukt wordt dat in deze analyse van welvaartseffecten geen rekening is en gehouden mag worden met de wettelijke rente die bij veroordeling de ene aan de andere partij verschuldigd kan zijn. De betaling van rente betreft uitsluitend de verdeling van de kosten over partijen en heeft geen invloed op het optreden en de omvang van reële economische effecten.

Bijdrage aan doorlooptijdverkorting

De verkorting van doorlooptijden wordt niet bereikt doordat de rechter minder tijd aan zaken gaat besteden. In tegendeel: een deel van de efficiency winst als gevolg van KEI zal worden gebruikt om rechters meer tijd te geven voor complexe zaken. De verkorting wordt bereikt door de “planktijd” van zaken te verminderen. Het gaat dan om de tijd die zaken wachtend doorbrengen op vervolgstappen van partijen en rechter en de tijd die de uitwisseling van stukken kost. De tijd die de rechter aan een zaak besteedt is slechts een klein deel van de tijd die de procedure kost. Het verminderen van de tijd die de rechter aan zaken besteedt levert daarom geen substantiële bijdrage aan verkorting van doorlooptijden, terwijl dat wel direct ten koste van de kwaliteit van de behandeling gaat.

---

[6] Ministerie van Justitie, Rechtspraak en rechtshandhaving; maatschappelijke effecten van verbetering, Werkgroep Effecten Rechtspraak, 1998. Ook beschikbaar op www.rechtspraak.nl.

[7] F. van Dijk, Improved performance of the Netherlands Judiciary: Assessment of the gains for society. International Journal of Court Administration, 6, 2014.